

EXPUNEREA DE MOTIVE

1. SITUAȚIA ACTUALĂ

Prin Legea 544/2004 a fost introdusă o nouă filosofie a contenciosului administrativ, au fost introduse noi noțiuni, care de la momentul adoptării au ridicat diferite probleme practice și doctrinare.

În baza dispozițiilor legii orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim public sau privat, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ competentă, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

În situația în care se exercită controlul de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, trebuie ca invocarea interesului legitim public să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat.

De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Avocatul Poporului poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, urmând ca petiționarul să dobândească de drept calitatea de reclamant, dacă își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, în caz contrar instanța de contencios administrativ anulează cererea.

Ministerul Public dacă apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămăte.

Dacă autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, are cunoștință că actul a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, poate să solicite instanței anularea acestuia.



Răspunderea conducătorilor de instituții publice pentru lipsa nejustificată a furnizării informațiilor solicitate în baza dispozițiilor privind regimului executării silite consacrat de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Unul din pilonii unei democrații funcționale se referă la asigurarea transparenței funcționării instituțiilor publice, iar în acest scop legiuitorul perioadei de pregătire a aderării la Uniunea

Europeană a adoptat un pachet de acte normative, menite să confere eficiență juridică drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Unele dintre remediile juridice utilizate, cum ar fi cel al punerii în executare silită a hotărârilor judecătorești referitoare la accesul la instituțiile publice au fost criticabile sub aspectul ambiguității, fapt care a dat naștere unor interpretări excesive. Legea nr. 84 din 6 aprilie 2023 pentru modificarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 a avut ca scop remedierea acestor neajunsuri.

Constituția instituie, în sarcina autorităților publice și în conformitate cu competențele ce revin fiecăreia dintre acestea, obligația de a asigura *„informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”*. Dreptul la informație al cetățenilor români persoanelor are și două importante limitări, prin aceea că *„nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională”*.

Raportat la dispozițiile legii fundamentale, în mod similar funcționează și exercitarea dreptului de acces la informațiile de interes public, ale cărui modalități de implementare sunt reglementate de *Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*, iar modalitățile de apărare pe cale judiciară împotriva eventualelor sale încălcări sunt reglementate de *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*.

În baza dispozițiilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public stipulează că *„accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definite astfel prin prezenta lege, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României”*.

În privința modalităților de asigurare a accesului persoanelor la informațiile de interes public, de către autoritățile responsabile cu acesta, legea stabilește că accesul în cauză se efectuează *„din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop”*.

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public prevede sancționarea disciplinară și astfel: *„refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități ori instituții publice pentru aplicarea prevederilor prezentei legi constituie abatere și atrage răspunderea disciplinara a celui vinovat”*, caz în care persoana lezată depune reclamație la conducătorul autorității sau al instituției publice respective în termen de 30 de zile de la luarea la cunoștință. Ulterior, legea prevede obligativitatea desfășurării unei cercetări administrative, iar dacă reclamația se dovedește întemeiată deoarece refuzul comunicării informațiilor solicitate nu este justificat, i se va comunica răspunsul cu informațiile de interes public solicitate inițial, cât și indicarea sancțiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat.

În unele situații reclamația persoanei lezate este respinsă, iar persoana în cauză, considerând că a fost nedreptățită și că respingerea este neîntemeiată face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se afla sediul autorității ori al instituției publice. În cazul în care se admite acțiunea instanța poate obliga autoritatea sau instituția publică să furnizeze informațiile de interes public solicitate și, în plus să plătească daune morale și/sau patrimoniale.

Hotărârea instanței de fond poate fi atacată cu recurs, în timp ce hotărârea instanței de recurs este definitivă și irevocabilă. Chiar și așa, însă, autoritatea solicitată poate să refuze să o pună în executare, situație care va face obiectul unei executări silite, ce face obiectul aplicării dispozițiilor Legii nr. 544/2004.

Critici de constituționalitate referitoare la punerea în executare a hotărârilor definitive referitoare la încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public

În baza dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, dacă în urma admiterii unei acțiuni în contencios administrativ, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar dacă nu se precizează termenul se pune în aplicare hotărârea instanței în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

În cazul acestei situații se aplică în principal regula executării de bunăvoie de către autoritățile publice a hotărârilor judecătorești definitive, însă sunt situații în practică în care apare refuzul debitorului unei obligații stabilite prin hotărâre judecătorească de a-și executa obligația sa, caz în care se aplică procedura executării silite.

În forma inițială, legea dispunea că neexecutarea sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ și după aplicarea amenzii, constituia infracțiune și se sancționa cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 25.000.000 lei la 100.000.000 lei. Legea prevedea că instanța de executare trebuia să aplice sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi necesară învestirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

Dispozițiile referitoare la aceste aspecte au fost criticate, inclusiv sub aspectul constituționalității lor. Astfel prin Decizia nr. 898/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea Constituțională s-a pronunțat, pe de o parte, asupra criticilor privitoare la „*soluția legislativă constând în amendarea conducătorului autorității publice sau, după caz, a persoanei obligate în situația neexecutării în*

termen a hotărârii judecătorești definitive prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative” și, pe de alta, asupra celor referitoare la „procedura de soluționare a cererii de aplicare a amenzii, respectiv eliminarea căii de atac a recursului împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice”.

Doar în privința ultimelor aspecte Curtea a decis respingerea acestora prin admiterea excepției de neconstituționalitate formulată și a constatat, spre exemplu, că *„eliminarea căii de atac în materia analizată și, în consecință, stabilirea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice constituie o limitare a accesului la justiție”*. Curtea Constituțională a considerat că, deși legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, în cauză, prin consacrarea caracterului definitiv al soluției pronunțate cu privire la cererea de amendare a conducătorului autorității, totuși a fost eliminată singura cale de atac existentă în această materie.

Fundamentat de această decizie a Curții Constituționale, legiuitorul a decis să modifice legea și astfel a intrat în vigoare Legea nr. 84/2023 pentru modificarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Legea modifică dispozițiile art. 24 alin. (3) în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită în cazul nerespectării culpabile din partea debitorului, la cererea debitorului *„instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică persoanei juridice, autorității sau instituției publice, după caz, o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat”*.

Reclamantul este îndreptățit la acordarea penalităților, în condițiile aplicării dispozițiilor art. 906 din Codul de procedură civilă, pentru un termen maximum de 3 luni, socotit de la data comunicării încheierii privind stabilirea amenzii.

Prin această modificare se poate garanta mai bine dreptul la apărare a conducătorului instituției, care astfel beneficiază de posibilitatea de a-și susține argumentele în fața instanței și are dreptul de a formula căile de atac prevăzute de către art. 906 din Codul de procedură civilă prin depunerea contestației la executare, iar o altă modificare benefică constă în limitarea termenului maxim pentru care se poate stabili amenda prevăzută de lege la 3 luni, începând de la data comunicării încheierii de stabilire a amenzii. Singura dilemă după aceste modificări ale art. 24 alin. (3) este dacă noua lege de modificare aduce reglementări suficiente pentru situațiile de executarea silită.

Considerăm că în actuala formă a legii este necesar să fie soluționat aspectul ce se referă la indicarea persoanei în sarcina căreia se poate stabili amenda prevăzută de art. 23 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 și de coroborarea dispozițiilor alin. (4) cu cele ale alin. (3) din același articol.

Această soluționare este necesară în condițiile în care în forma actuală, legea nu diferențiază între conducătorul autorității publice, susceptibil de a fi sancționat cu amenda, și debitorul obligației de

punere în executare, constituit de autoritatea publică, nu de persoana conducătorului acesteia, după cum vom indica în detaliu, raportat la situațiile care apar din cauza acestei reglementări.

Referitor la stabilirea calității procesuale pasive în baza dispozițiilor art. 36 din *Codul de procedură civilă*, aceasta rezultă din „identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății”. Potrivit doctrinei de specialitate, calitatea procesuală activă cerută pentru a exercita acțiunea în justiție trebuie să corespundă cu calitatea de titular al dreptului ce se discută și aparține subiectului activ al dreptului subiectiv civil afirmat sau pretins, iar calitatea procesuală pasivă o are subiectul pasiv al dreptului.

În timp ce în cazurile în care prin acțiune se urmărește protecția nu a unui drept subiectiv, ci a unei alte situații juridice, calitatea procesuală rezultă chiar din lege, în situația analizată subiectul susceptibil de a fi sancționat prin aplicarea amenzii este conducătorul autorității publice sau, după caz, persoana obligată, în timp ce acordarea penalităților se face împotriva debitorului, adică a autorității publice însăși, aspect rezultat din lectura atentă a art.24 din Legea nr. 554/2004. Totodată dispozițiile din legea contenciosului administrativ se coroborează cu dispozițiile art. 906 din Noul Cod de Procedură Civilă.

În baza acestor dispoziții în cazul în care în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalități, de către instanța de executare.

Scopul dispozițiilor **art. 24** din Legea nr. 554/2004 este de exercitare a unei constrângeri asupra conducătorului autorității publice sau, după caz, asupra persoanei obligate, căreia îi revine obligația rezultată din titlul executoriu emis de instanța de contencios administrativ, determinându-l/o să adopte, datorită atribuțiilor **funcției publice de conducere deținute, măsurile necesare pentru executarea hotărârii judecătorești favorabile beneficiarului.**

Din informațiile prezentate anterior rezultă că stabilirea cadrului procesual al unei astfel de acțiuni în despăgubiri trebuie să-l includă cu necesitate **pe conducătorul instituției la momentul fazei de executare**, și nu persoana sau persoanele ele care a/au ocupat această funcție de la momentul stabilirii obligației, ținând cont că întârzierea în executarea acesteia este imputabilă persoanei care ocupă funcția respectivă în momentul desfășurării acțiunii, întrucât persoanele care au ocupat această funcție anterior nu mai sunt în măsură să poată decide asupra punerii în executare a hotărârii.

În acest context exercitarea de constrângeri asupra persoanelor, care au ocupat această funcție anterior devine drept inutilă și chiar dăunătoare. Din acest motiv dispozițiile de lege criticate trebuie să fie modificate prin includerea mențiunii că se obligă **conducătorul** sau persoana responsabilă din cadrul instituției **din momentul executării** la plata amenzii menționate, în scopul evitării confuziei

cu foștii conducători sau fostele persoane responsabile, care nu mai au dreptul să pună în executare hotărârea, nemaiavând funcțiile prin care puteau acționa în acest sens.

II. Un alt aspect care face obiectul acestui proiect normativ este legat de dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, respectiv a excepției de nelegalitate, ce a suferit în timp o serie de transformări esențiale. În prezent soluționarea acesteia este în competența instanței în fața căreia se invocă, deși obiectul excepției îl reprezintă valabilitatea unui act administrativ.

Definită ca mijloc de apărare sau ca modalitate indirectă de verificare a legalității unui act administrativ, excepția de nelegalitate este o excepție de ordine publică, de fond care poate orice act administrativ individual indiferent de data emiterii. Excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând având caracter imprescriptibil, iar invocarea acesteia se poate face de părți sau din oficiu.

Soluționarea unui litigiu de fond (civil ori penal) trebuie să depindă de actul administrativ ce face obiectul excepției. Această excepție nu are ca efect anularea actului, ci numai înlăturarea din cauză și, în consecință nu mai produce efectele specifice în raport cu părțile respectivului litigiu în care a fost invocată.

Inițial excepția de nelegalitate a fost reglementată cu privire la actul administrativ unilateral individual și cel normativ și se putea susține nevalabilitatea oricăruia dintre cele două tipuri de acte. Dar după modificarea Legii contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/20072, legiuitorul a optat pentru limitarea excepției de nelegalitate numai în privința actelor administrative unilaterale cu caracter individual.

Legiuitorul a dispus ca, odată cu invocarea excepției de nelegalitate instanța în fața căreia se invocă nu mai este obligată să suspende și să trimită cauza instanței de contencios administrativ competentă să soluționeze excepția de nelegalitate, ci o soluționează ea însăși și, în acest fel excepția de nelegalitate se transformă într-o veritabilă excepție de fond, care se soluționează chiar de către instanța în fața căreia a fost ridicată.

În raport cu aplicarea în timp excepția de nelegalitate reprezintă un incident procedural ridicat în cursul unei proceduri în derulare, care a început sub o anumită lege (formă a legii), rezultă din art. 24 din Codul de procedură civilă că excepția va fi supusă formeii legii în vigoare la momentul declanșării procesului.

Problemele identificate față de forma actuală a Legii nr. 554/2004 sunt legate de aspectul ce vizează nesocotirea normelor competenței materiale, fiind posibil, spre exemplu, ca excepția ridicată în fața tribunalului să privească un act administrativ emis de o autoritate centrală, care, în ipoteza acțiunii directe, ar fi atras competența curții de apel. Singurul aspect vizează nesocotirea normelor competenței materiale.

Altă problemă este legată de tipicul și specificitatea reglementării dreptului administrativ și de faptul de necontestat că specializarea judecătorilor se conectează în sistemul judiciar cu desfășurarea activității în mod continuu, o anumită perioadă, într-un anumit domeniu, în aplicarea unei anumite proceduri.

Prin actuala formă dată de legiuitor modului de soluționare a excepției de nelegalitate, nu sunt prevăzute garanții, care să asigure faptul că instanța investită a o soluționa, alta decât cea de contencios administrativ, analizează cu aceeași cunoaștere și înțelegere aplicarea normelor de drept administrativ. Mai clar spus, în reglementarea actuală instanța investită poate să nu fie familiarizată cu rigorile contenciosului administrativ, ceea ce este de natură să creeze riscul unei soluții nepotrivite.

O altă problemă constă în faptul că instanța are posibilitatea de a verifica pe calea excepției de nelegalitate numai un act administrativ în sensul art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr. 554/2004, **nefiind admisibilă analizarea legalității unei operațiuni administrative sau a unui act premergător, fără a se solicita și verificarea legalității actului administrativ producător de consecințe juridice.**

Dacă aplicarea corectă a art. 4 alin. 4 din Legea contenciosului administrativ nu ar ridica probleme la prima vedere întrucât legea arată că actele administrative cu caracter normativ nu constituie obiect al excepției de nelegalitate, totuși calificarea în sine a actului atacat ca fiind unul normativ sau individual, a determinat în anumite situații în practica instanțelor de contencios administrativ o serie de dezbateri, dar și a unei hotărâri a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru dezlegarea unor chestiuni de drept pe acest subiect.

De exemplu au existat două opinii în cazul analizării unui plan urbanistic zonal (PUZ), care în opinia unor instanțe a existat practica potrivit căreia Hotărârea de Consiliu Local de aprobare a unui PUZ este considerat un act administrativ individual, iar într-o altă opinie instanțele au considerat că acest act este unul cu caracter normativ. Situația a fost lămurită prin Decizia nr. 12/20213, pronunțată în recurs în interesul legii, în care Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că PUZ-ul este actul cu caracter normativ.

În cazul în care un act nu poate fi cenzurat pe calea contenciosului administrativ prin acțiunea directă, acesta nu va putea fi verificat pentru legalitate nici pe calea excepției de nelegalitate. Astfel instanța investită cu aplicarea **art. 4** din Legea nr. 554/2004 trebuie să identifice și să aplice dispozițiile normative reglementând procedura specială, care exclude cenzura actului administrativ în fața instanței de contencios administrativ.

La aplicarea prevederilor **art. 19** din Legea nr. 554/2004 poate apărea problema ca pentru situația de solicitare de despăgubiri, care se realizează pe cale separată de cererea de anulare a actului administrativ, dacă persoana interesată nu a solicitat anularea actului, care să fi fost dispusă printr-o hotărâre judecătorească anterioară, aceasta nu mai poate solicita despăgubiri invocând excepția de

nelegalitate a respectivului act. Acest aspect este lămurit de Curtea de Apel București în Hotărârea nr. 654/2022.

Administrația sau autoritatea publică emitentă a actului administrativ, care se contestă pe calea excepției de nelegalitate, poate întâmpina probleme deoarece există riscul ca aceasta să nu fie chemată în fața instanței investită cu soluționarea excepției de nelegalitate pentru a-și apăra poziția cu privire la actul emis. În ipoteza admiterii excepției de nelegalitate, fără chemarea în fața instanței și a emitentului actului, este posibil ca actul să nu mai producă efectul specific pentru care a fost emis. Instanța de judecată investită trebuie să analizeze valabilitatea actului din perspectiva normelor dreptului administrativ.

Un exemplu foarte elocvent este în materia fiscală, în care atribuirea competenței de soluționare a excepției de nelegalitate a actului administrativ fiscal unei instanțe, alta decât cea de contencios administrativ, poate determina soluții nepotrivite, în condițiile în care instanța respectivă nu soluționează, de regulă, în această materie.

Alte exemple pot fi cele ale cererilor de drept comun, de grănițuire și despăgubiri pentru prejudiciul creat prin ridicarea unei construcții vecine cu proprietatea reclamantului, în care în cadrul litigiului în care se ridică excepția de nelegalitate a autorizației de construire, neatacată anterior. În acest caz, beneficiarul actului administrativ (autorizație de construire), este parte în procedură, dar autoritatea emitentă nu este și, în opinia noastră va trebui să fie citată. Aceeași situație se aplică și în cazul unui litigiu civil în contradictoriu cu o Comisie de fond funciar, în care se invocă excepția de nelegalitate a certificatului de atestare a dreptului de proprietate emis pentru o regie autonomă sau a Hotărârii de Guvern privind inventarul domeniului public.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 36/2016, a statuat că dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs, însă nu statuează și cu privire la cadrul procesual subiectiv, care în opinia noastră ar trebui să fie extins. Ar trebui ca instanța de recurs să cheme emitentul și beneficiarul după caz, pe temeiul aceluiași principii ale contradictorialității și dreptului la apărare, chiar extinzând cadrulul procesual subiectiv în alte condiții decât cele dispuse de art. 78 alin. 3 din Codul de procedură civilă.

Posibilitatea instanțelor de drept comun de a soluționa excepția de nelegalitate a actului administrativ este de natură să atragă consecințe nedorite în contextul în care nu sunt aplicate regulile specifice contenciosului administrativ, dar și în situațiile în care se apreciază că invocarea excepției nu ar determina schimbarea cadrului procesual subiectiv prin chemarea în fața instanței și a autorității emitente, respectiv a beneficiarului actului.

2. Schimbări preconizate

Se vor aduce modificările legislative necesare și completatoare în scopul soluționării corecte a situațiilor în care se invocă excepția de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, fiind stabilite care sunt obligațiile cu care este investit judecătorul și stabilind corect și cadrul procesual subiectiv, prin chemarea în procedură și a autorității emitente sau a beneficiarului actului, dacă aceștia nu sunt deja părți în acea procedură, în caz contrar încălcându-se principiile contradictorialității și a dreptului la apărare.

Se va modifica art. 24 alin. (3) prin faptul că dispozițiile de lege criticate trebuie să includă mențiunea că se obligă conducătorul sau persoana responsabilă din cadrul instituției din momentul executării la plata amenzii menționate, în scopul evitării confuziei cu foștii conducători sau fostele persoane responsabile, care nu mai au dreptul să pună în executare hotărârea, nemaivând funcțiile prin care puteau acționa în acest sens.

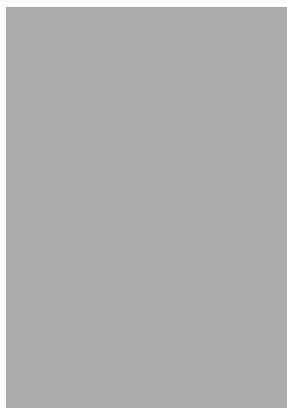
Impact bugetar

Modificările și completările actului normativ pe care le propunem nu au un impact direct asupra bugetului de stat sau bugetelor autorităților publice locale.

Impactul socioeconomic

Prezentul proiect normativ nu va avea un astfel de impact.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de modificare și completare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare pe care îl supunem spre dezbateră și adoptare Parlamentul României.



CLUBU CIPRIAN